TERRAS PUBLICAS DO ESTADO

(Pareceres do Consultor Juridico do extinto Departamento dos Negocios Municipais)

CLODOALDO PINTO

a) LEGISLAÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL

PARECER N. 39
SERIE G, N. 5 — PROCESSO N. 1514

1) O Prefeito Municipal do Crato representa ao Governo do Estado sobre a conveniencia de se concederem áquele Municipio, a titulo precario, as terras devolutas do Estado que constituem a Chapada do Araripe, afim de que—divididas em glebas—sejam arrendadas em proveito da Prefeitura.

Os diretores do Departamento Municipal e da Agricultura informam favoravelmente ao pedido e aconselham a cessão daquelas terras, a titulo precario, ás Municipalidades em que estão situadas, em vista do inteiro abandono em que se conservam por parte do Estado e em vista da devastação que vêm sofrendo, na flora e na fauna, por parte de posseiros irregulares.

Com efeito, as terras devolutas situadas no territorio cearense e pertencentes ao Estado sempre estiveram e continuam ao mais completo abandono, qual si fossem *res nullius*.

Como bens publicos dominiais do Estado (Cod. Civil, art. 66, n. III), essas terras, em vasta extensão de nosso territorio, principalmente nas Chapadas do Araripe e do Apodi e nas sobras entre datas de sesmarias, constituem grande e rico patrimo-

nio estadual de todo inexplorado pelo seu dono, mas devastado impunemente por terceiros, mediante incursões passageiras ou efetivas ocupações irregulares, que nada pagam ao Estado nem ao Municipio.

Até hoje, o extenso dominio territorial do Estado nada lhe tem rendido: é um patrimonio inutil, improdutivo, financeiramente inexistente. (Veja-se o nosso ultimo Orçamento, onde—nas rendas patrimoniais—se estima em 200$000 por ano o produto do arrendamento de terras do Estado...)

E', pois, de toda necessidade regular de maneira produtiva e eficiente o aproveitamento desse vasto patrimonio territorial, não só no intuito de que ele passe a render para os cofres publicos, como principalmente no intuito mais alto de preservá-lo da devastação e do exterminio.

Si o Estado, como até hoje tem mostrado, não cuida das suas terras devolutas; si á administração estadual não ha sobrado tempo para gerir o patrimonio territorial do Estado; si esse patrimonio, por improdutivo e por longinquo ás vistas dos Poderes estaduais, não lhes tem merecido os cuidados e atenções que eram de esperar em virtude da sua riqueza, extensão e possibilidades economicas; si é de urgente necessidade resguardar esse patrimonio á devastação e ao exterminio e retirá-lo do abandono em que se acha: clara e incontestavel parece a conveniencia de se cederam a cada Municipio, a titulo precario mas gratuito, as terras devolutas do Estado que estiverem situadas dentro dos respectivos limites municipais, mediante Decreto especial e de acordo com as condições que esse Decreto especificar.

Não se deve restringir ao Crato e á Chapada do Araripe a solução desse importante problema estadual, mas extendê-la a todas as terras devolutas do Estado e favorecer destarte a todos os Municipios, dentro de cujos confins existam terras devolutas.

Parece-me de grande alcance economico essa medida legislativa, contanto que seja previdente e bem elaborada.

2) Antes da Constituição Republicana, pertenciam á Nação as terras devolutas, exceto aquelas que, pelas Leis gerais n. 514, de 28 de outubro de 1848, art. 16, e n. 3397, de 24 de novembro de 1888, haviam sido cedidas ás Provincias. Essas terras passaram então aos Estados (Const. Fed., art. 64).

Já no fim da Monarquia, segundo a Lei geral 3396, de 24 de novembro de 1888, art. 4, era destinado ás Provincias, para o aplicarem á colonização, o produto da venda de terras publicas. Veja-se BARBALHO—Comentarios ao art. 64 da Const. Federal. De sorte que a disposição deste art. veio somente perfazer e consumar uma tendencia que se manifestara nas Leis imperiais desde o *Ato adicional* á Constituição de 1824.

Ultimamente o Decreto federal n. 21.235, de 2 de abril de 1932 *(Diario Oficial*, de 8,4,32*)*, desfez as duvidas existentes a respeito do dominio dos terrenos marginais e acrescidos de rios navegaveis, das ilhas dêsses rios e das lagôas navegaveis, e assegurou aos Estados o dominio desses terrenos, ilhas e lagôas, quando não alcançados—uns e outras—pela influencia das marés.

E o Decreto federal n. 19.924, de 27 de abril de 1931, dispõe sobre a concessão—pelos Estados—de suas terras devolutas.

Passadas as terras devolutas ao dominio do Estado, este logo tratou de legislar sobre elas. A lei n. 32, de 7 de novembro de 1892, autorizou o Presidente do Estado a regulamentar o serviço de terras e a concessão para exploração de minas segundo as condições que estabeleceu. Para execução dessa Lei foi baixado o Regulamento de 24 de novembro do mesmo ano.

A Lei 395, de 22 de setembro de 1897, autorizou o Presidente do Estado a rever a Lei 32, «modificando-a no sentido de tornar efetiva a sua execução» (art. 1); mas esta autorização não foi usada.

A Lei 1452, de 2 de outubro de 1917, autorizou o Presidente do Estado «a expedir novo regulamento para a execução da Lei n. 32»; e em virtude desta autorização o Poder Executivo—com o decreto

140, de 5 de julho de 1918—baixou o Regulamento da mesma data, para discriminação e utilização das terras do dominio do Estado (*«Gazeta Oficial»*, de 8 e 10 de outubro de 1918).

Antes da Lei 1452, o Decreto executivo n. 69, de 15 de junho de 1917, estabelecera o modo como deviam ser administradas as terras devolutas da Chapada do Araripe. Dispôs que essas terras passariam a ser administradas pelo Prefeito do Municipio onde situadas, autoridade que poderia arrendá-las até 3 anos, mediante certo aluguel, que *constituiria renda do Estado* (*«Gazeta Oficial»* de 21,7,17). E este dispositivo final desinteressou do negocio os Municipios sopedaneos do Araripe..!.

Para execução do Decreto 69, baixaram-se as Instruções de 23 de julho de 1917 (*"Gazeta Oficial"*, de 28,7,17).

Tambem antes do Regulamento de 1918, o Decreto executivo n. 117, de 17 de abril de 1918, revogou o art. 2 do Decreto 69 e modificou o n. 12 dessas Instruções (*«Gazeta Oficial»*, de 27,4,18).

Em Oficios de 14 de dezembro de 1918, dirigidos aos Prefeitos de Santana do Cariri, Crato e Barbalha, o Secretario do Interior deu-lhes ainda instruções sobre o arrendamento de terras do Araripe, para o melhor entendimento do Decreto 69 e das Instruções de 23 de julho de 1917 (*«Gazeta Oficial»*, de 28,12,18).

Já depois do vigente Regulamento de Terras do Estado (Decreto 140, de 5 de julho de 1918), o Poder Executivo baixou o Decreto n. 153, de 26 de dezembro de 1918, que mandou continuassem a vigorar as disposições dos Decretos 69 e 117 e das Instruções de 23 de julho para a administração e utilização das terras do Estado existentes na Chapada do Araripe, assim como ordenou a aplicação desses atos acima referidos ás terras devolutas existentes na Chapada do Apodi (*«Gazeta Oficial»*, de 9,1,19), tudo sem embargo do disposto no citado Regulamento de terras. De sorte que—em virtude do Decreto 153—as terras devolutas do Araripe e do Apodi estão sujeitas ainda hoje ao regime daqueles referi-

dos atos (Decs. 69 e 117 e Instruções de 23 de julho de 1917 e de 14 de dezembro de 1918).

A respeito de terras do Estado, encontrámos ainda—em nossas incursões pelo Arquivo Publico—dois atos indicadores de que não só os particulares mas os proprios Municipios têm de modo ilicito procurado tomar para si trechos do dominio territorial do Estado. O primeiro é um oficio do Secretario do Interior, de 28 de maio de 1901, dirigido á Camara Municipal de Acaraú e relativo ás terras devolutas da extinta aldeia de Almofala, terras que aquela Camara queria sujeitar a aforamentos. O Secretario oficiante declarou menos regular o procedimento da Camara e insubsistentes os aforamentos por ela feitos, e reivindicou para o Estado a plena propriedade delas, inclusive o direito de enfiteuticá-las (*«A Republica»*, de 30 de maio de 1901).

O segundo é outro oficio do mesmo titular, de 16 de dezembro de 1918, dirigido ao Presidente da Camara Municipal de Limoeiro e relativo ás terras da Serra do Apodi, que aquela Camara queria chamar ao dominio do Municipio. O Secretario declarou que não reconhecia o dominio do Municipio de Limoeiro sobre essas terras, a não ser que a Camara o provasse por titulo habil ou por ocupação anterior a 1892, tornada eficiente pelos meios estabelecidos no Regulamento de Terras (*«Gazeta Oficial»*, de 28,12,18).

3) Apesar de todas essas Leis e Decretos, as terras devolutas do Estado continuaram todavia ao inteiro abandono, á falta de administração direta, proxima e retribuida.

Diante desses antecedentes, parece-me, pois, que o melhor meio de aproveitá-las eficientemente é a transferencia—do Estado a cada um dos Municipios, em carater provisorio e a tiiulo precario mas gratuito,—do usufruto sobre o solo das terras devolutas situadas em cada um deles. O Estado seria o usufrutuante ou nu proprietario, e nesta qualidade continuaria até a extinção do usufruto; enquanto os Municipios ficariam como usufrutuarios até essa extinção, guardado o disposto no Cod. Civil (arts. 713 e 741) e observadas as condições que a Lei especial determinasse.

O usufruto se limitaria ao solo, como tal considerada a porção terrestre de 5 metros medidos para baixo da sua face externa, além do respectivo espaço aereo, e dele se excluiria expressamente o sub-solo (como tal considerada a porção terrestre que estivesse em profundidade excedente de 5 metros medidos da face externa do solo), assim como as minas, jazidas e riquezas semelhantes, ainda que situadas no solo cedido em usufruto. Do sub-solo o Estado continuaria senhor pleno, assim como dessas minas e jazidas. A constituição e o exercicio deste direito não deveria trazer nenhum onus ao Estado (art. 734 do Cod. Civil).

O usufrutuario (o Municipio) não poderia alienar as terras, nem aforá-las, nem criar qualquer outro onus real sobre elas (Cod. Civil. art. 674). A proibição de aforar visaria evitar que o particular foreiro usasse do resgate (Cod. Civil, art. 693), e viesse assim o Estado a perder suas terras sem compensação pecuniaria correspondente.

O Municipio poderia usar das terras por si mesmo ou—como usufrutuario-locador—arrendá-las (Cod. Civil, art. 724), mediante aluguel que seria receita municipal; mas estaria obrigado a cadastrá-las em livro proprio, medi-las e demarcá-las, dividindo-as em glebas para favorecer a pequena propriedade.

O particular (usufrutuario-locatario) pagaria aluguel ao Municipio sob pena de despejo; e ficaria obrigado a cultivá-las permanentemente, a povoá-las com moradia efetiva, a plantar nelas arvores frutiferas e forrageiras, a construir benfeitorias e a fazer aguadas, ainda que fosse necessario atingir o sub-solo.

Deveria ficar estabelecido claramente que cada Municipio só teria o usufruto das terras devolutas situadas dentro dos seus limites territoriais, e o perderia em caso de desmembramento, porque então o usufruto passaria ao Municipio a que se anexasse o terreno retirado daquele. Desta maneira se evitaria que um Municipio tivesse usufruto sobre terras situadas dentro dos limites de outro.

Observadas estas condições, e promulgado a respeito Decreto especial, redigido com previdencia e pericia pela Comissão Legislativa, depois da audiencia do Departamento Municipal e dos Municipios mais interessados, parece-me que ficaria convenientemente resolvido o arduo problema das terras devolutas. E tal providencia legislativa é de grande alcance economico não só para os Municipios como para o proprio Estado, pois aqueles arrecadariam para si a renda das locações e este teria habitadas, cultivadas e valorizadas—suas terras, hoje devolutas.

Respeitado estaria o disposto no recente Decreto federal n. 19.924, de 27 de abril de 1931, sobre concessões de terras devolutas; ficaria assegurada a nua propriedade do Estado sobre o solo de suas terras, assim como a propriedade plena dele ao subsolo e ás minas e jazidas; e aos Municipios se daria estimulo seguro para bem administrar as terras usufruidas porque tocaria isto bem perto ao seu interesse financeiro.

Ademais, a providencia proposta, criando bôa fonte de receita aos Municipios, viria atender á precaria situação financeira deles, para incrementar o surto economico e maior desenvolvimento e progresso de nossas pauperrimas Comunas.

E' o que me parece.

4) Até que seja tomada esta ou outra providencia legislativa a respeito de terras devolutas do Estado, a Prefeitura do Crato—relativamente ás terras da Chapada do Araripe—deve reger-se pelas disposições dos citados Decretos 69, 117 e 153 e das referidas Instruções de 23 de julho de 1917 e de 14 de dezembro de 1918, cujos teores seria conveniente remeter ás Prefeituras interessadas.

Fortaleza, 17 de outubro do 1932.

---

b) TERRAS DA CHAPADA DO APODI

PARECER n. 40

SERIE G, n. 6—PROCESSO n. 475

1) O Prefeito Municipal de Limoeiro envia ao Departamento dois livros de termos de aforamentos

de terrenos sobre a Serra do Apodi que diz pertencerem áquele Municipio. E declara que além desses livros havia no arquivo da Prefeitura outro que desapareceu, e que na séde da Comarca, em Russas, existem alguns documentos que talvez sejam proveitosos a este Departamento.

O primeiro livro, protocolado sob n. 68, embora não tenha abertura nem encerramento, foi iniciado a 8 de outubro de 1912 e terminado a 14 de novembro de 1931, e está com as folhas numeradas e rubricadas pelo então Intendente, hoje Prefeito, daquele Municipio—Francisco Celestino da Costa. Alguns dos termos são assinados a rogo; noutros não ha assinaturas de interessados; outro está com a nota superposta de «sem efeito», em vista da desistencia do interessado após a assinatura deste; outro com a nota de «sem efeito» sem declaração de motivo; outro está com a declaração de desistencia do proprio interessado superposta ao texto, depois de o ter assinado; e outro diz respeito—não a aforamento—mas ao contrato de pedras de talho de carne verde no Mercado Publico.

O segundo livro, protocolado sob n. 69, está devidamente aberto e rubricado pelo Prefeito; serve para nele se lançarem os termos de arrendamentos requeridos de acordo com o Decreto n. 69, de 15 de junho de 1917, e com as Instruções baixadas em 23 de julho do mesmo ano; e contem um unico termo de arrendamento, concedido provisoriamente em 3 de novembro de 1919 ao dr. Trajano Saboia Viriato de Medeiros, representado este por seu advogado José Osterne Ferreira Maia. Não consta o arrendamento definitivo, nem a aprovação do provisorio por quem de direito. No termo ora se fala em arrendamento, ora em aforamento.

2) Os aforamentos do livro primeiro são referentes a terras devolutas da Chapada do Apodi. Nele se diz que os terrenos aforados pertencem ao patrimonio municipal de Limoeiro, a que aí se denomina de senhorio direto. Alguns termos aludem ao art. 24, n. 6, da Lei n. 33, de 10 de novembro de 1892, que durante muitos anos regulou entre nós a Organização Municipal. Essa disposição dava competencia á

Camara Municipal para regular—entre outras coisas —o aforamento dos bens imoveis do Municipio; e foi repetida pelo art. 34, n.15, da posterior Organização Municipal (Lei 1942, de 14 de novembro de 1921), e repetida ainda pelo art. 34, n. 15, da Organização Municipal vigente (Lei 2777, de 4 de dezembro de 1929). Mas a disposição citada só alude ao aforamento dos *bens municipais,* isto é—dos bens que constituam o patrimonio imobiliario do Municipio, dos bens que pertencem ao dominio ou propriedade deste, e não ao aforamento de qualquer imovel que esteja situado dentro dos limites territoriais do Municipio mas pertença á propriedade de outra pessôa, juridica ou natural; e pois não se refere, nem poderia nunca referir-se, ao aforamento de terras devolutas, sujeitas que estão ao dominio do Estado (Const. Federal,art. 64).

Tudo, portanto, se resume em saber si as terras da Chapada do Apodi pertencem, ou não á Municipalidade de Limoeiro. Como terras devolutas que são, a presunção legal manda atribui-las ao dominio do Estado até prova em contrario, isto é—até que aquele Municipio demonstre o seu pretenso direito sobre elas, mediante titulo habil que o constitua seu proprietario, tais como a prova de ocupação oportuna ou a existencia de Lei que lh'as transferisse.

Ora, nos Estados, entre os bens proprios do patrimonio municipal, estão:

«a) as concessões de terras publicas feitas pelo poder competente;

b) as terras dos extinctos aldeamentos de indios em que estivessem fundadas vilas e povoações ao tempo da promulgação da lei n. 2.672, de 20 de outubro de 1875, ou possão ser fundadas, e as necessarias para logradouros publicos;

c) o uso e fructo, limitado aos fóros, das terras dos extinctos aldeamentos de indios, que não forão remidas nos termos do artigo I, § I, da lei n. 2672, de 20 de outubro de 1875;

d) as minas existentes nos terrenos de sua propriedade, aforados depois da lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, ou não aforados ainda;

e) as mattas, aguas e accessões dos terrenos de seu patrimonio não aforado e em todo o caso as servidões de agua, caminho vicinal e abertura de estradas:

f) os proprios que tiverem adquirido por qualquer titulo legitimo».

(CARLOS DE CARVALHO—*Nova Consolidação das Leis Civis*, art. 217, n. II).

Si as terras da Chapada do Apodi não incidem em qualquer dessas alineas, não são pertencentes ao patrimonio de Limoeiro, nem de nenhum outro Municipio, mas fazem parte do patrimonio territorial do Estado.

Na legislação cearense sobre terras devolutas, referida minuciosamente no meu longo parecer n. 39, de ontem datado, a que me reporto, nada encontro por onde se possa ao menos longinquamente supô-las pertencentes a algum dos Municipios em cujas delimitações estão encravadas. E nas Leis e decretos provinciais ou estaduais, peculiares a Limoeiro, não existe nada que autorize essa suposição (Leis n. 607, de 8 de novembro de 1852; n. 693, de 3 de novembro de 1854; n. 913, de 12 de setembro de 1859; n. 1402, de 22 de julho de 1871; n. 364, de 30 de agosto de 1897; n. 405, de 27 de setembro de 1897; n. 1029, de 24 de julho de 1911; Decr. n. 83, de 17 de outubro de 1890; n. 198, de 6 de junho de 1891; Lei n. 808, de 25 de agosto de 1905; Decr. n. 29 a, de 6 de maio de 1892; Leis n. 1241, de 9 de outubro de 1914; n. 1299, de 31 de agosto de 1915; n. 1409, de 27 de agosto de 1917; n. 1945, de 21 de novembro de 1921; n. 1561, de 21 de setembro de 1918; n. 2429, de 19 de outubro de 1926).

A Lei n. 32, de 7 de novembro de 1892, e seu Regulamento não davam competencia aos Municipios para enfiteuticar terras devolutas. Ao Presidente do Estado é que cabia resolver a respeito (Reg. de . . . 24,11,92, art. 16); e o produto desse negocio era renda especial do Estado (Reg., art. 25).

Pelo Regulamento de Terras de 1918, estas podem ser arrendadas ou vendidas; mas quanto ao arrendamento fazia-se referencia ao art. 693 do Cod.

Civil, que trata do resgate enfiteutico. Mas os arrendamentos são concedidos pelo Estado, e seu produto constitue receita estadual (arts. 85 e 58 a 69).

Em relação, entretanto, ás terras devolutas das Chapadas do Apodi e do Araripe, em virtude do Decreto est. n. 153, de 26 de dezembro de 1918, vigoram ainda hoje os Decretos do Executivo Estadual n. 69, de 15 de junho de 1917, e n. 117, de 17 de abril de 1918, e as Instruções expedidas para a execução daquele em 23 de junho de 1917 e as expedidas, em oficios de 14 de dezembro de 1918, pelo Secretario do Interior aos Prefeitos de Santana do Cariri, Crato e Barbalha. («Gazeta Oficial», de 21,7,17; de 28,7,17; de 27,4,18; de 28,12,18; e de 9,1,19).

Ora, de acordo com esta legislação especial, essas terras do Araripe e do Apodi passaram a ser geridas pelos Prefeitos dos Municipios onde situadas; os Prefeitos ficaram autorizados a arrendá-las mediante processo que se estabeleceu; mas o arrendamento definitivo depende de ordem do Presidente do Estado; e o Prefeito, embora seja o recebedor do produto dos arrendamentos, o recolhe entretanto á Coletoria Estadual no Municipio como renda do Estado. O arrendamento é primeiramente concedido pelo Prefeito a titulo provisorio, e depois, publicado no jornal oficial do Estado o edital do arrendamento e sem reclamação, se faz o arrendamento definitivo, após comunicação do Presidente do Estado ao Prefeito de que não houve reclamação contra o arrendamento provisorio. Por esse trabalho de administração, tinham as Prefeituras direito a 10 o|o sobre as importancias das rendas arrecadadas.

Está visto, pois, que os aforamentos do livro primeiro não obedeceram a esses dispositivos, ainda hoje vigentes. Antes de tudo, essas terras não podiam ser *aforadas*, mas *arrendadas*. Não se confunda aforamento com arrendamento. Aforamento é enfiteuse (Cod. Civil, art. 678); arrendamento é locação de coisa (art. 679, e arts. 1188 a 1215). Aquele é direito real sobre a coisa alheia (art. 674): onera o proprio imovel, cujo dominio direto fica ao anterior proprietario pleno e cujo dominio util se transfere ao enfiteuta ou foreiro. O arrendamento, ao contrario,

cria simples direito obrigacional entre locador e locatario; não onera diretamente o imovel, mas liga tão só pessoalmente os contratantes entre si.

Não consta que o Presidente do Estado haja tomado conhecimento desses contratos e autorizado os titulos definitivos. A Prefeitura de Limoeiro agiu como si fosse proprietaria plena dessas terras e procedeu por autoridade propria, que lhe faltava.

Tais contratos são absolutamente nulos e insubsistentes, porque a outorgante não tinha competencia, poder ou atribuição para os firmar. Não é dona desses terrenos; e só afóra ou arrenda o dono da coisa ou seu legitimo representante ou delegado.

Até prova em contrario, as terras devolutas do Apodi pertencem ao patrimonio do Estado, que sobre elas já expediu até o Decreto 153, de 26 de dezembro de 1918, em que como tais as considerou. E a Prefeitura de Limoeiro, si se inculca proprietaria delas, deve prová-lo convenientemente por titulo habil de aquisição ou de ocupação oportuna e legitimada.

Parece que não o poderá.

Já em 1918, por oficio do Secretario do Interior de 16 de dezembro ao Presidente da Camara Municipal de Limoeiro, a esta se comunicava que devia provar o seu pretendido direito a essas terras do Apodi, afim de não serem incorporadas ao patrimonio estadual, e que o Estado não admitia direito de outrem sobre aquilo que lhe pertence em face da Const. Federal. («Gazeta Oficial», de 28 de dezembro de 1918).

Tais contratos devem, pois, ser declarados nulos e insubsistentes, notificando-se o Prefeito de Limoeiro a que faça cessar esse procedimento abusivo e a que não lhes dê execução nenhuma.

3) O arrendamento provisorio do livro segundo não foi confirmado pelo definitivo, de acordo com aquela referida legislação especial; e, pois, não vale nem pode ter efeitos. Não me foi presente o livro destinado ao registro de editais sobre pedidos de arrendamentos; nem consta que se tenha publicado em Fortaleza, no jornal oficial de então, o edital sobre o arrendamento provisorio, nem que sobre este tenha

deixado de haver alguma reclamação, nem que o Presidente do Estado oficiasse ao Prefeito para lavrar o termo definitivo. O contrato foi apenas iniciado, e ficou em suspenso, porque o processo não prosseguiu. E' pelo menos o que se póde presumir em face da absoluta ausencia de informações e documentos a esse respeito.

4) Em vista do exposto e em conclusão, meu parecer é que—em oficio ao Prefeito de Limoeiro—se lhe comunique o teor deste parecer e tambem o teor daquela legislação especial e do oficio acima referido, afim de que informe ao Departamento documentada e minuciosamente as razões e motivos em que se funda aquele Municipio para considerar de seu patrimonio as terras devolutas do Apodi.

Seria tambem conveniente que a este respeito se expedissem avisos ás demais Prefeituras, para se evitarem erros e enganos semelhantes, e que se lhes pedissem seguras informações sobre a situação atual das terras devolutas do Estado, encravadas no territorio de cada um dos Municipios do Interior.

E' o que me parece, salvo melhor juizo ou documentação de direito em contrario.

Fortaleza, 18 de outubro de 1932.

—

PARECER n.º 191

SERIE G, n.º 49—PROCESSO n.º 2959

1) O Prefeito Municipal de São Bernardo de Russas, em resposta ao oficio nº. 1078, de 20,10,1933, remete ao Departamento, mediante oficio, diversos documentos (copias de Decrs. da antiga Camara Municipal, requerimentos de aforamento, edital, contratos de enfiteuse, constantes estes de um livro), que diz demonstrarem o dominio daquele Municipio sobre as terras da Serra do Apodi. E funda-se ainda—para tal pretensão—na «doação feita ao Municipio por Carta Regia de D. Maria I, em 12 de julho de 1766» (sic). Ha diversos enganos nessa referencia.

Primeiro:- fundado o Municipio em 1801, não se lhe poderia fazer uma doação mais de 30 anos antes. Segundo:—D. Maria I começou a reinar em 1777; e uma Carta Regia de 1766 não poderia ter sido expedida por ela, mas por D. José I. Terceiro:—a Carta ou Ordem Regia aludida não é de 12 de julho, mas de 22 de julho de 1766; a ela se reporta o Barão de Studart, nas suas preciosas e utilissimas «Datas e Fatos», vol. I, pag. 313; sua integra se pode ler na Revista do Instituto do Ceará, vol. 20—pag. 234, vol. 27—pag. 381, vol. 23—pag. 173, vol. 21—pag. 193, vol. 5—pag. 114, vol. 4—pag. 281, e nas *Notas para a Historia do Ceará*, do Barão de Studart, pag. 399; e em virtude dela se fundaram no Ceará as Vilas de Sobral, Quixeramobim, S. Bernardo de Russas e Tauá. Quarto:—essa Ordem Regia, entretanto, não fez doação nenhuma, e apenas mandou que «os vadios e facinorosos, que viviam a vagabundear pela nova Capitania, se ajuntassem em povoações com mais de 50 fogos repartindo-se entre elles com justa proporção as terras adjacentes, sob pena dos refractarios serem considerados salteadores e inimigos comuns e como taes punidos severamente», segundo resumo do Barão de Studart.

O Prefeito faz diversas observações sobre os aforamentos desses terrenos da Serra do Apodi; e solicita instruções para seu Governo a esse respeito. Mas convem resolver primeiro a questão da propriedade dessas terras, disputadas pelos Municipios de Russas, Limoeiro e União, e declaradas pelo Estado como do dominio estadual (Decr. nº. 153, de 26 de dezembro de 1918).

2) Quando foi instalada a Vila de S. Bernardo de Russas em 1801, o ouvidor Manuel Leocadio Rademaker assinou-lhe para patrimonio «o Contrato Real das carnes do Asogue publico da mesma Vila e seo termo e na mesma Conformidade o das aferiçons que hum e outro serião rematados em prassa publica a quem por ele mais desse e assim tão bem, distinace para o mesmo fim as Serras dos Bastions, Santos Cosme e Damião, Flores e Campos» (Revista citada, vol. 20, pag. 243 a 245). Resta, pois, identificar essas Serras que áquele tempo se chamavam

dos Bastiões, de Santos Cosme e Damião, das Flores e dos Campos.

A Serra dos Bastiões, a que se refere o auto de patrimonio, não é a de igual nome que demora entre os sertões de Assaré e Saboeiro e entre as vertentes dos rios dos Bastiões e da Conceição. E' a Serra atualmente chamada do Bastião, do Sebastião, ou de S. Sebastião, que constitue uma das ramificações da Serra do Pereiro e demora entre as Serras da Micaela e do Camará. (Não conheço a região; e louvo-me no Mapa cearense da Inspetoria de Secas, e principalmente no de Pompeu Sobrinho). O nome de Bastiões ainda lhe é dado na Lei provincial nº. 17, de 2 de junho de 1835. O nome de S. Sebastião aparece na Memoria Geografica de Feijó (Revista citada, vol. 3, pag. 5). A denominação de Sebastião acha-se usada num estudo do dr. Antonio Augusto de Vasconcelos sobre o Municipio de Pereiro (Revista citada, vol. 2, pag. 237), numas posturas de Pereiro, aprovadas pela Lei provincial nº. 578, de 5,10,1852, arts. 15 e 17, e noutras posturas, tambem de Pereiro, aprovadas pela Lei provincial nº. 677, de 16,10,1854.

A Serra de Santos Cosme e Damião é a Serra do Pereiro. Assim foi chamada muito tempo a freguesia de Pereiro, por serem aqueles Santos os seus padroeiros. A Povoação, depois Vila e depois Cidade de Pereiro, teve tambem a principio aquele nome (Lei nº. 242, de 21,10,1842). Veja-se tambem o *Ensaio Estatistico* do Senador Pompeu, vol. 1, pag. 141.

A Serra das Flores parece ser a Serra ora chamada da Micaela. Desta Serra nasce o riacho das Flores, que desagua no Figueiredo; e á margem desse riacho existe uma fazenda com o mesmo nome.

Qual seria, entretanto, a Serra dos Campos? Seria a Serra dos Olhos d'Agua, ou o Serrote dos Dous Irmãos, ou o Serrote das Furnas? Ou seria a Serra do Apodi?

Quando da criação da Vila de Russas, foi-lhe designado—como territorio da jurisdição de sua Camara—o mesmo territorio de sua freguesia preexistente, com algumas modificações, porque nele se incluiu o antigo julgado de S. João do Jaguaribe, até

então pertencente á Vila de Quixeramobim, e porque se desanexaram do territorio da Vila de Aquiraz para a de Russas as terras á margem direita do Rio Palhano. (Veja-se o auto respectivo na Revista citada, vol. 20, pag. 242). A Serra dos Campos não seria, pois, a Serra dos Olhos d'Agua, porque esta fica á margem esquerda do Palhano. Seria ela algum outro dos contrafortes ou ramificações da Serra do Pereiro, como a Serra Vermelha ou a Serra do Camará (a pequena, nas proximidades do Figueiredo)?

Parece que a Serra dos Campos não era a Serra do Apodi, em face das circunstancias que a seguir consigno. Nos documentos anteriores ou contemporaneos á criação da Vila de Russas, não encontro esse nome de Campos dado ao Apodi, embora existam neles repetidas referencias á grande Chapada. Na *Memoria* de Feijó, a Chapada do Apodi parece ser chamada *Catinga do Goes*, no trecho: «uma dilatada mata espessa de pouca altura denominada Catinga do Goes, que da serra de S. Sebastião decorre até o Rio Mossoró» (Revista citada, vol. 3, pag. 5). Em documento de 1811, em que—para execução da Provisão Regia de 1793—o ouvidor Rademaker dá posse á Camara de Aracati sobre certos terrenos, ha tambem referencias á Catinga do Goes, que parece ser a Chapada do Apodi (Barão de Studart—*Notas para a Historia do Ceará*, pag. 358). A esse tempo, tambem tinha o nome de Catinga do Goes a atual cidade de União. Nos autos da instalação da Vila de Quixeramobim (1789), encontram-se alusões ás «extremas do Apodi», o que mostra que já áquele tempo essa denominação era conhecida e usada no Ceará (Revista citada, vol. 4, pag. 279 a 290; vol. 27, pag. 379 e 389; e Barão de Studart—*Notas para a Historia do Ceará*, pag. 398). Numa Memoria de 1766, sobre a «Idéa da População da Capitania de Pernambuco e das suas anexas etc», ha referencias ao Rio do Apodi (Barão de Studart—*Geografia do Ceará*, pag. 229 a 230). Já no tempo de Azevedo de Montauri, o nome de Apodi era usado no Ceará (Barão de Studart—*Notas para a Historia do Ceará*, pag. 413). Não parece, pois, que—no auto de patrimonio de Russas—o nome de Serra dos Campos indicasse a Serra do Apodi. Trata-se, entretanto, da interpre-

tação de um documento antigo, a cujo respeito conviria ouvir a opinião dos nossos historiografos, por intermedio do Instituto do Ceará.

3) Ha muito tempo, contudo, o Municipio de Russas se arroga o dominio sobre terras do Apodi, dominio que indiretamente lhe tem sido reconhecido pelo Governo cearense, em diversas Leis.

De posturas de Russas, aprovadas pela Lei provincial n. 114, de 8 de agosto de 1838, consta o art. 56, que dispõe: «Todo o individuo que plantar em cima da serra do Apodi, na comprehensão deste municipio, sem previo aforamento do respectivo terreno, será multado em seis mil reis, ou seis dias de prisão, e o duplo na reincidencia» (Compilação, de Liberato Barroso, vol. 1, pag. 157).

Na Lei provincial de 31 de dezembro de 1839, que regulou a Receita e Despesa das Camaras Municipais para o ano de 1840, encontramos ainda—na parte relativa á arrecadação de Russas—alusão a «Foros das terras da Serra do Apodi» *(Compilação* citada, vol. 1, pag. 229).

Em posturas de Russas, aprovadas pela Lei provincial n. 780, 25,8,1856, acha-se o seguinte art. 32: «Ninguem poderá plantar na serra do Apodi, comprehendido neste municipio, sem ter aforado á camara: os infractores pagarão seis mil reis de multa» *(Compilação* citada, vol. 3, pag. 27).

Depois da Republica, e na fundada persuação de que lhe pertencem as terras do Apodi, situadas dentro do territorio de sua jurisdição, o Municipio de Russas, pela sua Camara, tem legislado sobre os seus aforamentos, relativos a terrenos daquela Serra, tal como se vê do Decr. n. 1, de 18,11,1908, do Decr. n. 2, de 13,2,1911, e da Lei n. 5, de 4 de janeiro de 1929, todos juntos por copia ao processado. O Decr. n. 2 —considera a Serra do Apodi «patrimonio desta Camara», e autoriza o Prefeito a defender os direitos daquele Municipio num litigio que se levantou sobre os limites entre Russas e Limoeiro—naquela Serra. A Lei estadual n. 1029, de 24,7,1911, parece que resolveu essa contenda, e o fez em favor de Russas.

A Lei n. 5 foi adiante: autorizou o Prefeito a

conceder aforamento de uma legua de terras—ou a area que convier—sobre aquela Serra, «no lugar denominado Lagôa Nova do Termo de União», como si o Municipio pudesse ter dominio territorial fóra dos limites de sua jurisdição administrativa. O aforamento foi feito, mediante a pensão anual de 80$ e por contrato de 26 de abril de 1930, *sobre todas as terras do dominio de Russas, na Chapada do Apodi, encravadas no territorio do vizinho Municipio de União,* excluidos somente dois lotes especificados; e aprovou-o a Camara em sessão de 5 de maio de 1930.

E o livro que veio junto ao processo contem muitos termos de aforamentos, concedidos desde 1908 até 1927 sobre terrenos daquela Serra.

Por outro lado, o Governo do Estado—pela sua Secretaria do Interior—oficiava a 16 de dezembro de 1918, á Camara Municipal de Limoeiro a respeito da pretensão desse Municipio quanto ao dominio daquelas terras, e o convidava a provar o seu suposto direito (*Gazeta Oficial,* de 28,12,1918); e logo a seguir baixava o Decr. n. 153, de 26,12,1918, em que considerava de propriedade estadual os terrenos da Chapada do Apodi («Gazeta Oficial», de 9,1,1919).

4) Do exposto se vê que sobre o mesmo assunto ha contradição entre atos do Governo da Provincia e atos do Governo do Estado.

Meu parecer é que se submeta o caso á deliberação do Sr. Interventor Federal, para ele resolver em definitivo a duvida suscitada.

Reporto-me ao meu parecer n. 39, de 17 de outubro de 1932, e tambem ao meu parecer n. 192, de hoje datado e relativo á pretensão de Limoeiro sobre terras da referida Chapada do Apodi.

Fortaleza, 26 de junho de 1934.

—

PARECER n. 192

Serie G, n. 50 — PROCESSO n. 475, de 1932, e n. 193, de 1933

1) Em resposta á Circular do Departamento n. 24, de 30,12,32, provocada pelo meu parecer n. 40, de 18,10,32, o Prefeito de Limoeiro expõe ao Departa-

mento as razões por que aquele Municipio se considera senhor de terras sobre a Chapada do Apodi. Entre outros fundamentos, ampara-se á Lei provincial n. 1749, de 13 de setembro de 1876; e diz que—antes da criação daquele Municipio—essas terras pertenciam ao de Russas, «por doação do Imperio» (sic.), cuja data não pode precisar, mas que afirma existir —em Cartorio da Cidade de Russas. Junto ao processo vem o Decr. municipal, sob n. 48, de agosto de 1932, que proíbe a devastação das matas e a venda de madeiras, umas e outras pertencentes ao Patrimonio municipal sobre a *Serra do Apodi* e Catinga Grande.

Parece haver equivoco no que concerne áquela suposta «doação do Imperio», a qual não existe. Pelo menos—nos estudos e pesquisas que fiz sobre terras publicas e patrimonios territoriais dos Municipios cearenses—não tive nenhuma noticia dela. Afigura-se-me que o Prefeito de Limoeiro quer referir-se á assinação do patrimonio de Russas, ainda antes do Imperio, em 1801, quando se criou essa Vila. Entre os bens desse patrimonio, entretanto, não estava a Serra do Apodi, qual mostrei no meu parecer n. 191, de hoje datado, a que me reporto.

Modifico, todavia, no sentido a seguir o meu referido parecer n. 40, que consta deste processado e em cuja conclusão aliás havia a ressalva de documentação de direito em contrario.

2) Criado o Municipio de S. João do Jaguaribe pela lei provincial n. 1255, de 28 de dezembro de 1868, foi essa Lei revogada pela de n. 1402, de 22 de julho de 1871, que criou o Municipio de Limoeiro.

Nas primeiras posturas do novo Municipio, aprovadas pela Lei provincial n. 1646, de 19,9,1874, existe o art. 38, que dispunha: «Ninguem poderá plantar na parte da serra do Apodi, comprehendida neste municipio, sem que preceda aforamento concedido pela camara. Pena de seis mil reis de multa com obrigação de pagar o foro que a mesma camara arbitrar».

A Lei provincial n. 1749, de 13 de setembro de 1876, dispôs no art. 73: «Ficam pertencendo á camara municipal da Villa de Limoeiro, e farão parte do

seu patrimonio, os terrenos da Serra do Apodi, que se acham encravados nos limites do municipio, cessando a camara de S. Bernardo de fazer a arrecadação dos respectivos foros».

De novas posturas de Limoeiro, aprovadas pela Lei provincial n. 1820, de 1 de fevereiro de 1879, consta o art. 89, assim formulado: «Ninguem poderse-ha utilizar de terrenos pertencentes ao patrimonio desta Camara, na serra do Apodi, sem que os tenha aforado. Pena de quatro mil reis de multa, a qual será mensalmente recebida, até que se preencham estas formalidades» (Volume de Leis de 1878, pag. 149).

Por outro lado, o Governo do Estado – pela sua Secretaria do Interior—oficiava, a 16 de dezembro de 1918, á Camara Municipal de Limoeiro a respeito da pretensão desse Municipio quanto ao dominio daquelas terras, e o convidava a provar o seu suposto direito («Gazeta Oficial», de 28,12,1918); e logo a seguir baixava o Decr. n. 153, de 26,12,1918, em que considerava de propriedade estadual os terrenos da Chapada do Apodi («Gazeta Oficial», de 9,1,1919).

3) Do exposto se vê que sobre o mesmo assunto ha contradição entre atos do Governo da Provincia e atos do Governo do Estado.

Meu parecer é que se submeta o caso á deliberação do Sr. Interventor Federal, para ele resolver em definitivo a duvida suscitada.

Reporto-me ao meu parecer n. 39, de 17 de outubro de 1932, e tambem ao meu parecer n. 191, de hoje datado e relativo á pretensão de S. Bernardo de Russas sobre terras da referida Chapada do Apodi.

Fortaleza, 26 de junho de 1934.

---

c) TERRAS DA SERRA DE SANTA MARIA (QUIXERAMOBIM)

PARECER n. 41

SERIE F. n. 8—PROCESSO n. 1002

O Prefeito Municipal de Quixeramobim envia ao Departamento os autos administrativos de uma disputa entre foreiros de terras na Serra de Santa Ma-

ria, dadas em aforamento por aquele Municipio, que se inculca proprietario delas.

Antonio Bernardes de Almeida aforou áquela Prefeitura 300 braças de terras na dita Serra, que não foram convenientemente demarcadas. Querendo o foreiro entrar na posse efetiva do terreno aforado, encontra oposição de foreiro vizinho—Manuel Alves Barbosa—que reclama contra a localização do novo aforamento e alega que este vem prejudicar seus direitos de enfiteuta anterior e de posseiro. Antonio Bernardes juntou á sua petição a copia autentica de dois termos de aforamento, o que não fez o reclamante Manuel Alves Barbosa, embora seja tambem foreiro de terras naquela Serra, segundo informa o Prefeito. Barbosa anexou, entretanto, á sua reclamação uma planta desses terrenos questionados, por ele mesmo elaborada e sem elementos que lhe dêem fé e autoridade.

Nos termos, nas informações dos Prefeitos e nas petições dos interessados foreiros se diz que são do Patrimonio municipal essas terras serranas de Santa Maria. No entanto, não consta dos autos nem eu conheço o motivo por que aquele Municipio se inculca senhor desses terrenos, que—quando devolutos—pertenciam á Nação durante a Monarquia e passaram ao Estado com a Const. de Federal de 1891 (art. 64).

Os imoveis de propriedade municipal estão especificados em CARLOS DE CARVALHO—*Nova Consolidação das Leis Civis*, art. 217; e as terras de Santa Maria, si não incidem em nenhum dos casos aí enumerados, não podem pertencer ao Municipio, mas pertencem evidentemente ao Estado. Até prova em contrario, a presunção é que elas fazem parte do Patrimonio territorial do Estado. E o Municipio, si pretende ser o proprietario delas, deve mostrá-lo com titulo habil de aquisição ou oportuna ocupação originaria, legitimada de acordo com o nosso Regulamento de Terras. A este respeito, reporto-me ao meu parecer n. 40, de ontem datado, e relativo á pretensão do Municipio de Limoeiro a terras da Chapada do Apodi.

Si a Municipalidade de Quixeramobim não é dona destas terras de Santa Maria, qual me parece, não póde dá-las em arrendamento ou em aforamento, por-

que só ao proprietario compete enfiteuticar ou locar os seus imoveis.

E', pois, necessario antes de tudo apurar o dominio dessas terras. E, como cabe hoje ao Estado a presunção do dominio delas, a Prefeitura de Quixeramobim deve enviar ao Departamento o que a respeito constar do seu arquivo ou dos Cartorios do seu Termo.

Meu parecer, pois, é que em tal sentido se oficie a essa Prefeitura, afim de que demonstre a sua suposta propriedade sobre essas terras, mediante apresentação de titulo habil de aquisição e afim de que remeta ao Departamento os originais não só dos termos de aforamento daqueles cidadãos como dos demais termos, referentes áquela Serra ou a outras regiões do Municipio.

Só depois de apurada a propriedade dessas terras é que se deve examinar e resolver essas disputas e rixas de foreiros entre si.

Fortaleza, 19 de outubro de 1932.

NOTA—Quando se criou a vila de Quixeramobim em 1789, foram-lhe dados para patrimonio os contratos de carnes, de aferições e de aguas ardentes e todas as terras que se achassem devolutas nas Serras de Bôa Vista, do Barbalho, de Santa Rita, de Santa Rosa, do Calogi, de José Francisco em Mombaça, do Estevam no Sitiá e do Quirino (Revista do Instituto do Ceará, vol. 4, pag. 294; e vol. 27, pag. 390). Esse patrimonio territorial foi aumentado pouco depois com as Serras de S. Sebastião, Santos Cosme e Damião, Flores e Campos, que passaram ao patrimonio de S. Bernardo de Russas quando em 1801 se fundou esta vila (Revista citada, vol. 20, pag. 244).

O primitivo patrimonio imobiliario foi diminuindo com a posterior criação de outros Municipios, em cujo territorio ficavam algumas daquelas Serras, tais como Maria Pereira e outros.

A Serra hoje chamada de Santa María—será alguma daquelas que—na fundação de Quixeramobim—lhe foram consignadas para patrimonio? E' questão a averiguar e a discutir.

C. P.

---

d) TERRAS DA SERRA DE PENANDUBA

PARECER n. 65

SERIE G, n. 12—PROCESSO n. 442

O Prefeito Municipal de Massapê, em resposta á circular do Departamento, sob n. 13, relativa á si-

tuação das terras publicas da Serra de Penanduba. antiga do «Pêlo Branco», do extinto Municipio de Palma, e anexadas ao de Massapê.

A 10 de novembro de 1930, o então Prefeito de Palma baixou o Decreto n. 2, e por ele declarou incorporada definitivamente ao Patrimonio desse Municipio a Serra de Penanduba, de terras devolutas e de cerca de três leguas de comprimento por uma de largura. O Decreto foi publicado n «O Povo» de 10 de janeiro de 1931, pag. 4, e inscrito no registo de imoveis da séde da Comarca sob n. 172. Em seguida, a 18 de dezembro de 1930, o Prefeito de Palma expediu edital de concorrencia para aforamento das terras incorporadas, e por 30 dias a contar da publicação, que se fez n «O Povo» de 30 de dezembro de 1930.

Unico concorrente foi José Custodio de Azevedo, a quem se enfiteuticaram — a 30 de janeiro de 1931 — todas as terras incorporadas, mediante o foro anual de 100$000.

Da simples exposição acima se verifica que esse Decreto municipal é uma verdadeira *beleza de absurdo.* As terras devolutas pertencem ao dominio do Estado. Não podem os municipios incorporá-las ao seu patrimonio.

O Decreto de Palma deve—por Decreto do Estado—ser declarado nulo e inexistente, desfeitos assim todos os atos que lhe foram consequentes.

Não se pode, entretanto, imputar má fé ao suposto foreiro, que aquiesceu ao convite do edital de concorrencia municipal, na persuasão de que tratava com quem de direito. Deve ele, pois, ser notificado a regularizar para com o Estado a sua situação sobre tais terras, dando-se-lhe preferencia em igualdade de condições e tudo de acordo com o Regulamento de terras (Decreto 140, de 5 de julho de 1918).

E' o que me parece.

Fortaleza, 9 de outubro de 1933.

—

PARECER n. 71

SERIE G, n. 13 — PROCESSO n. 2079

Em aditamento ao Processo n. 442, o Prefeito Municipal de Massapê oficia ao Departamento sobre

o caso da incorporação da Serra de Penanduba ao Patrimonio do extinto Municipio de Palma; e junta copia do oficio n. 948, de 17 de abril de 1931, do então Secretario do Interior ao Prefeito de Palma, e copia do parecer que o Des. Procurador Geral do Estado então emitiu sobre reclamação de interessados contra o Decreto de Palma, pelo qual se fizera a incorporação indevida. O Secretario do Interior de então, como se vê do oficio, deixou de aprovar referido Decreto municipal; e o parecer mencionado concluia por que o então Interventor Federal conhecesse da reclamação como recurso e lhe desse provimento para anular o ato impugnado.

O citado Decreto municipal não foi desfeito de forma habil. Os recursos contra atos de Prefeitos são interpostos para o Chefe do Poder Executivo Estadual, e não para os Secretarios de Estado. Por outro lado, um Decreto municipal- de que se recorre— não pode ser revogado *por oficio,* mas por Lei ou Decreto estadual. Ademais, os Decretos de Prefeitos não estavam sujeitos á aprovação da Secretaria do Interior. E por fim o caso presente não era para se *revogar* ou para *deixar de aprovar* o aludido Decreto de Palma, mas para ele *ser declarado nulo e insubsistente,* não só porque—qual ficou dito—os Decretos dos Prefeitos independem de aprovação previa ou posterior dos Poderes do Estado, como porque a *revogação* aqui, por parte do Municipio ou do Estado, deixaria entender que o Decreto impugnado surtiria efeitos antes dela. E isto seria justamente o contrario do que se queria obter com o recurso.

Reitero as conclusões do meu parecer n. 65, no sentido de que—por Decreto estadual—se declare nulo e insubsistente aquele Decreto de Palma, desfeitos assim os atos que lhe foram consequentes.

Fortaleza, 12 de outubro do 1933.

NOTA—Veja-se o Decr. 1165, de 11 de dezembro de 1933, que resolveu o caso de acordo com as conclusões destes pareceres.